FRC 4. 32921 32421

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 13280

RAPPORT

FAIT

PAR FR. D. TRONCHET,

Sur les difficultés qui ont été proposées le 16 floréal, relativement aux nouvelles rédactions des résolutions des 16 & 22 germinal, relatives, la première au régime hypothécaire, la seconde aux délits relatifs aux billets de la loterie nationale.

Séance du 21 floréal an 6.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Un premier message du Conseil des Cinq-Cents vous a fait passer une résolution par lui arrêtée le 16 germinal, sur le régime hypothécaire, & prise sous la forme de trois lectures.

Un autre message vous a transmis une seconde résolution arrêtée, sous la forme d'urgence, le 22 germinal, relative

aux délits résultans de l'altération & de la soustraction des billets de la loterie nationale.

Ces deux résolutions ont été renvoyées à l'examen de deux commissions différentes.

Depuis, deux nouveaux messages vous ont transmis deux nouvelles rédactions de ces deux résolutions, toujours présentées sous les mêmes dates des 16 & 22 germinal, & à chacune desquelles étoit joint un arrêté pris par le Conseil des Cinq-Cents, pour la première le 7 floréal, & pour la seconde le 14. Par ces arrêtés, le Conseil vous annonçoit que sur la proposition d'un de ses membres, au nom de sa commission des finances, il avoit cru devoir réformer la rédaction de quelques articles des premières résolutions, & substituer à ces nouvelles résolutions celles nouvellement rédigées & contenues au message.

Lors de la lecture, qui fut faite à cette tribune le 16 de ce mois, de la nouvelle résolution du 22 germinal, un membre propose quelques difficultés sur la régularité de cette opération.

Le rapporteur de la commission sur le régime hypothécaire ayant ensuite fait le rapport de la résolution du 16 germinal, d'après sa nouvelle rédaction, les mêmes difficultés, & de nouvelles même, furent présentées par l'un de nos collègues.

Vous avez renvoyé l'examen de ces difficultés, présentées sur l'une & l'autre résolution, aux deux commissions qui avoient été chargées de l'examen de ces deux résolutions; & je viens, en leur nom, vous offrir le résultat de leurs réflexions.

Mais avant je crois devoir rappeler au Conseil ce qui s'étoit pratiqué antérieurement à la nouvelle forme que le Conseil des Cinq-Cents a cru devoir adopter, dans les cas où il juge à propos de réformer une première résolution par lui arrêtée.

Il y a eu beaucoup de variations dans les usages antérieurs.

D'abord le Conſeil des Cinq-Cents ſe contentoit d'envoyer une ſeconde réſolution purement partielle qui réformoit la première, ſoit en ſupprimant un article, ſoit en ajoutant un autre, ſoit en réformant la rédaction & le contenu d'un article.

Cette forme donna lieu dans le Conſeil à une difficulté ſur la manière dont on devoit procéder à la délibération.

Les uns prétendoient qu'il falloit commencer par délibérer ſur la première réſolution, & paſſer enſuite à la ſeconde; & les autres ſoutenoient qu'il falloit commencer par délibérer ſur la ſeconde.

Les ſeconds s'appuyoient ſur ce raiſonnement ſimple: « Vous me propoſez de délibérer ſur le rejet & l'approbation d'une réſolution dans laquelle vous reconnoiſſez qu'il exiſte un vice, puiſque vous m'annoncez qu'il ſera réformé par une ſeconde réſolution. Mais je ne puis approuver la première, que je ne ſois certain qu'elle ſera réformée; & rien ne me garantit cette réformation, tant que je ne vois point la ſeconde réſolution approuvée ».

Les premiers répliquoient: « Il n'eſt pas poſſible de délibérer ſur une réſolution qui en ſuppoſe une première adoptée, tant que celle-ci n'a point été réellement convertie en loi ».

Le Conſeil, ne pouvant point ſortir de ce cercle vicieux, prit le parti de délibérer d'abord ſur la première, & d'approuver ſucceſſivement les deux.

Ce furent ſans doute ces inconvéniens qui déterminèrent depuis le Conſeil des Cinq-Cents à prendre un nouveau mode, lorſqu'il croyoit devoir réformer une première réſolution par lui arrêtée. Il prit le parti de faire une nouvelle rédaction entière de la réſolution réformée, afin que le Conſeil n'eût plus à délibérer que ſur une réſolution intégrale. Ce ſecond mode a préſenté encore des variations dans ſon exécution.

Souvent cette ſeconde rédaction ayant précédé l'envoi à ce Conſeil de la première réſolution, vous n'avez eu l'oreille

frappée légalement que de la seconde, & vous n'avez connu que par le *feuilleton* le changement; & alors l'opération ne présentoit aucun embarras.

D'autres fois la nouvelle rédaction ne vous parvenoit qu'après avoir reçu la première, & l'avoir même renvoyée à une commission à laquelle vous renvoyiez encore la seconde; & dans ce cas, tantôt la seconde rédaction vous étoit présentée sous la même date que la première; d'autres fois la seconde rédaction portoit une date différente & même postérieure.

Alors il s'éleva une nouvelle difficulté. Il fut question de savoir ce que l'on feroit de la première résolution. Et votre commission croit se rappeler qu'une seule fois l'on prit le parti de mettre aux voix la première pour la rejeter, & de délibérer ensuite sur la seconde.

La réflexion a fait sans doute reconnoître que cette forme (ainsi que j'aurai occasion de l'établir par la suite) étoit tout à-la-fois inutile & irrégulière; &, dans l'époque la plus rapprochée, le Conseil n'a délibéré que sur la seconde rédaction.

C'est dans cette position que le Conseil des Cinq-Cents paroît s'être fixé au dernier mode sous lequel vous ont été présentées les nouvelles rédactions des résolutions des 16 & 22 germinal.

Ce nouveau mode a excité des réclamations assez vives, dont il faut vous rappeler les motifs.

Un membre a observé que le Conseil des Cinq-Cents employoit une forme nouvelle pour annuller d'anciennes résolutions. Il peut en proposer l'abrogation. Mais ici il en substitue une seconde à une première; c'est ce qu'il ne peut faire, attendu que la première ne lui appartient plus: & cela est tellement vrai, que, si la première paroît la meilleure au Conseil des Anciens, il peut l'approuver. Alors que deviendra la seconde? A la vérité, on peut les rejeter l'une & l'autre; mais il faut que le Conseil statue successivement sur toutes deux.

Un autre membre a observé qu'il paroissoit qu'on vouloit faire prendre la première lecture des deux secondes résolutions pour la seconde lecture...; que le Conseil des Cinq-Cents ne pouvoit rapporter ses premières résolutions par un simple arrêté, sur lequel le Conseil des Anciens ne peut statuer...; que la nouvelle résolution du 16 germinal étoit inconstitutionnelle, puisqu'elle n'avoit pas subi trois lectures...; qu'il ne pensoit pas que les commissions des deux Conseils pussent se rapprocher pour provoquer & consentir ces nouvelles rédactions, parce que ce seroit, de la part des commissions du Conseil des Anciens, prendre une initiative sur le Conseil des Cinq-Cents.

Ces observations, qui ont été faites à cette tribune, & dont vous avez renvoyé l'examen à vos deux commissions réunies, nous ont paru présenter plusieurs questions qui pouvoient se ranger sous deux classes, & qui devoient être distinguées. La plupart sont communes aux deux formes sous lesquelles les résolutions des 16 & 22 germinal nous sont présentées, la première ayant été prise sur trois lectures, & la seconde sous la forme d'urgence. Mais il est en outre une question particulière qui ne s'applique qu'à la résolution du 16 germinal.

Les questions générales & communes se réduisent aux deux suivantes.

Le Conseil des Cinq-Cents peut-il varier sur une résolution qu'il a prise ? peut-il la révoquer, la changer, la modifier, lorsque cette résolution est une fois parvenue au Conseil des Anciens ?

Si le Conseil des Cinq-Cents a ce droit, comment doit-il l'exercer ? quel peut être l'effet de sa variation relativement au Conseil des Anciens ? quels sont alors les droits & les devoirs de ce Conseil ?

Ces questions sont véritablement constitutionnelles, puisqu'elles appartiennent aux règles & aux formes d'après les-

quelles la loi peut être créée, & desquelles seules elle peut tirer sa force & son autorité. Ce sont donc les lois constitutionnelles que nous devons prendre pour guides dans l'examen de ces questions.

« La loi est la volonté générale exprimée par la majo-» rité ou des citoyens, ou des représentans » (1).

Voilà le grand principe de cette matière, le seul qui puisse être adopté par un peuple libre, par un peuple qui a repris l'exercice de la souveraineté, qui n'appartient & ne peut appartenir qu'à lui seul. Voilà le principe immuable, écrit dans l'article VI de la déclaration des droits, qui précède notre pacte social, & qui en est la base fondamentale.

C'est de ce grand principe que dérivent toutes les règles & les formes que la constitution a prescrites sur la création des lois.

Elle a admis le gouvernement représentatif, parce que c'est le seul par lequel une nation dont les triomphes, qu'elle a remportés sur l'Europe coalisée, ont porté la population à trente millions d'habitans, puisse exercer son droit de souveraineté, & le pouvoir législatif qui en est le premier attribut.

De là, un Corps législatif, que la nation, en acceptant la constitution, a formé d'un certain nombre de ses membres élus par elle-même dans ses assemblées partiaires, & auxquels elle a délégué le pouvoir de déclarer en son nom la volonté générale, & de la convertir en loi.

Si les représentans auxquels le peuple a délégué l'exercice de son pouvoir législatif, avoient été réunis en une seule assemblée, il n'auroit existé qu'une règle simple, celle écrite dans l'article VI de la déclaration des droits. La loi ne peut être que la volonté générale, exprimée par la majorité des représentans du peuple; & il n'auroit été question que de sou-

(1) Déclaration des droits, art. VI.

mettre les représentans réunis en un seul corps, à des règles sur la forme & la marche de leurs délibérations.

Mais de grandes vues politiques, soutenues par l'expérience, ont conduit à diviser en deux parties le Corps législatif, unique en ce sens, qu'il est constitué pour exercer le pouvoir législatif; mais divisé en ce sens, qu'il est formé de deux Conseils, lesquels doivent concourir à la formation de la loi, mais qui concourent à ce résultat unique par l'exercice de fonctions différentes que la constitution leur assigne.

« *La proposition des lois* appartient exclusivement au » Conseil des Cinq-Cents ». Voilà le droit exclusif & spécial de la première portion du Corps législatif, clairement exprimé dans l'article 76 de la constitution; elle forme *sa proposition* par une *résolution* arrêtée dans son sein, suivant l'article 79.

La proposition arrêtée par le Conseil des Cinq-Cents, sous le titre de résolution, est envoyée au Conseil des Anciens, « auquel appartient exclusivement d'approuver ou de » rejeter les résolutions du Conseil des Cinq-Cents » (art. 86).

« Les résolutions du Conseil des Cinq-Cents, adoptées » par le Conseil des Anciens, s'appellent lois » (art. 90).

La loi résulte de l'exercice que font les deux portions du Corps législatif, du pouvoir exclusif que chacune d'elles a reçu de la constitution, par la proposition que fait l'une, & par l'acceptation que fait l'autre de la proposition.

C'est ainsi que la constitution a concilié la division du Corps législatif en deux portions, avec le principe que la loi ne peut être que la volonté générale, exprimée par la majorité des représentans du peuple. Si ceux-ci se trouvent divisés en deux portions, il faut que la volonté des deux portions s'accordent dans le même point. Il y a loi si le Conseil des Anciens accepte la proposition de celui des Cinq-Cents, parce qu'il y a concours des deux volontés représen-

tatives ; il n'y a plus de loi si le Conseil des Anciens rejette la proposition, parce qu'il n'y a plus le concours des deux volontés dont la réunion peut seule représenter la volonté générale du peuple. La proposition faite par le Conseil des Cinq-Cents ne peut être loi, parce qu'elle n'est que la volonté d'une portion des représentans. La modification, que le Conseil des Anciens apporteroit à la proposition de l'autre Conseil, ne pourroit faire une loi, parce qu'elle ne seroit pas la volonté générale des représentans ; à plus forte raison le Conseil des Anciens ne pourroit-il pas faire une loi d'un décret qui ne seroit pas rendu sur une proposition faite par l'autre Conseil, puisqu'il n'existeroit ici que la volonté particulière d'une portion des représentans.

En deux mots, la loi ne peut résulter que de la réunion & de l'accord des deux volontés des deux portions du Corps législatif, parce que cette réunion & cet accord peuvent seuls représenter la volonté générale du peuple.

C'est à ce principe simple que se réduit toute la théorie de la constitution, sur le mode de la formation des lois.

Et c'est le principe unique qui a paru à votre commission devoir offrir la solution des deux questions que j'ai posées.

D'abord le Conseil des Cinq-Cents, lorsqu'il a arrêté une résolution, peut-il la révoquer, la modifier, & la changer en tout ou en partie ?

Votre commission n'a pas cru que cette première question pût faire la matière d'un doute. Il seroit absurde d'élever une pareille question toutes les fois que la résolution arrêtée n'a point encore été envoyée par un message au Conseil des Anciens ; on ne la présente que pour le cas où nous sommes saisis légalement de la proposition par le message qui nous l'a fait connoître.

Mais pourquoi, dans ce cas même, le Conseil des Cinq-Cents, d'après de nouvelles réflexions, après avoir reconnu des inconvéniens dans la loi qu'il avoit cru devoir proposer,

après y avoir remarqué des vices de rédaction, des omissions, des imperfections quelconques, ne pourroit il pas varier dans sa première volonté, la rétracter, ou la modifier?

Il suffiroit peut être de dire qu'une pareille défense n'existe point dans la constitution. Elle défend au Conseil des Cinq-Cents, par l'article 78, de reproduire, avant une année révolue, une proposition qui a été définitivement rejetée après trois lectures. Les articles 99 & 100 lui défendent de représenter, avant l'année révolue, un projet de loi qui a été par nous rejeté, en lui permettant seulement de représenter, avant ce délai, un projet qui contienne des articles faisant partie du premier. Mais voilà les seules limites que la constitution ait apposées au droit exclusif qu'elle donne au Conseil des Cinq-Cents de faire la proposition de la loi. Et quelle autorité pourroit s'arroger le droit de limiter le pouvoir que la constitution n'a point borné?

Le droit de rétracter, de réformer une proposition déjà faite, tant qu'elle n'a point été convertie en loi, n'est-il pas essentiellement & virtuellement renfermé dans le pouvoir général exclusif de proposer?

L'intérêt public, le bien, la dignité même de la législation, n'exigent-ils pas que le Conseil des Cinq-Cents jouisse de cette faculté? Pourquoi refuseroit-on à une portion des collaborateurs de la loi le précieux avantage de reconnoître eux-mêmes leur erreur, de rendre leur ouvrage plus parfait? L'intérêt public n'en souffriroit-il pas très-souvent, dans les cas où la forme d'urgence devient nécessaire, par les entraves qu'apporteroient à l'expédition des lois, les longueurs qui résultent d'une première discussion au Conseil des Cinq-Cents, d'une seconde discussion dans ce Conseil, & d'un rejet, qui nécessiteroit une nouvelle discussion au Conseil des Cinq-Cents, l'arrêté d'une nouvelle proposition, & la nécessité d'un nouvel examen dans ce Conseil?

Le vice d'un seul mot pourroit ici déterminer le rejet d'une résolution, & il deviendroit impossible de représenter,

avant le délai d'une année, une loi urgente & néceſſaire ; ou il faudroit enfreindre la conſtitution, qui ne permet pas de repréſenter la même loi, mais ſeulement une loi différente, qui ne comprendroit que quelques articles de celle rejetée.

On a dit : « Mais le droit que l'on ſuppoſe au Conſeil des Cinq-Cents de réformer ſa première réſolution, auroit un inconvénient dans le cas où il exiſteroit dans le Conſeil une faction dirigée par de mauvais principes ; elle pourroit faire rétracter la propoſition d'une loi ſage & utile. »

Sans doute : mais elle pourroit faire pis, cette faction que l'on ſuppoſe ; elle ne préſenteroit jamais de bonnes lois, & n'en préſenteroit que de mauvaiſes, que le Conſeil des Anciens, ſuppoſé dirigé par un eſprit meilleur, pourroit bien rejeter, ſans pouvoir en faire de bonnes.

Ce n'eſt point en conteſtant au Conſeil des Cinq-Cents un droit qui eſt dans la nature de ſon pouvoir, & que la conſtitution lui laiſſe, que l'on trouvera le remède à l'inconvénient que l'on propoſe. Le remède, il eſt dans la main du peuple ; & il ne faut point douter que ſa ſageſſe ne l'emploie par l'attention qu'il apportera à la bonté de ſes choix.

Concluons donc : le Conſeil des Cinq-Cents jouit inconteſtablement du droit de retirer ou de réformer ſa première propoſition, tant que le Conſeil des Anciens ne l'a point rejetée, ou convertie en loi. Il le peut, parce que la conſtitution ne le lui défend pas ; parce que le droit de réformer eſt implicitement renfermé dans celui de faire ; parce que cet uſage préſente de grands avantages, tandis que le principe contraire entraîneroit les plus grands inconvéniens.

Je n'examinerai point ici la queſtion de ſavoir ſi vos commiſſions peuvent ſe permettre d'indiquer à celles du Conſeil des Cinq-Cents, dont eſt émané le premier projet, les réformations qui paroîtroient néceſſaires ; cette queſtion eſt étrangère à celle que nous examinons.

Je me contenterai d'obſerver que vos commiſſions n'ont

jamais fait usage de ce moyen qu'avec une grande sobriété, dans les cas seulement où il s'agit d'une plus grande perfection de rédaction, & jamais lorsqu'il s'agiroit de changer le système & les bases de la loi. J'ajouterai qu'il en est souvent résulté de grands avantages pour l'accélération de la loi, & qu'il n'est pas exact de dire que ce soit de la part de vos commissions prendre l'initiative ni sur le Conseil des Cinq-Cents, ni sur vous-mêmes. Ce n'est point au nom de vos commissions que la réformation est proposée au Conseil des Cinq-Cents, où elle n'est présentée que par un de ses membres, & arrêtée par la seule volonté de ce Conseil. Vous restez toujours maîtres de rejeter la résolution réformée, si la réforme qu'a paru desirer votre commission ne vous paroît pas convenable.

Mais, je le répète, cette question, sur laquelle vous prendrez tel parti que votre prudence vous suggérera, est étrangère à celle que nous discutons; elle appartient à votre police particulière, tandis que l'autre est une question qui appartient à l'ordre public.

Son importance n'en a point fait paroître la solution plus difficile aux yeux de votre commission. Elle n'hésite point à vous déclarer qu'elle n'a pas cru possible de contester au Conseil des Cinq-Cents le droit de retirer ou de réformer les résolutions qu'il a soumises à votre délibération, tant que vous n'aurez pas usé de votre droit exclusif de les rejeter ou de les approuver.

Il paroît même que les observations qui ont été proposées ont moins eu pour objet de contester au Conseil des Cinq-Cents le droit de rapporter, ou de changer, ses résolutions, que de critiquer la forme particulière qu'il a prise les 7 & 14 floréal. On a dit : « Le Conseil des Cinq-Cents ne peut pas annuller une première résolution par un simple arrêté, sur lequel le Conseil des Anciens ne peut pas délibérer. »

Supposer que nous pouvons & devons délibérer sur la

notification que nous fait l'autre Conseil de la rétractation de sa première proposition de loi, c'est supposer que nous avons le droit de choisir entre la première & la seconde. La question de la forme en laquelle le Conseil des Cinq-Cents notifie son changement dépend donc du point de savoir quel en est l'effet à notre égard, quels sont, en ce cas, nos droits & nos devoirs : & c'est ce qui me conduit à l'examen de la seconde des deux questions générales que j'ai annoncées.

Le Conseil des Anciens a-t-il le droit de choisir entre deux résolutions, dont la seconde réforme la première, & d'adopter celle qu'il juge à propos ? A-t-il à délibérer sur l'acte qui lui notifie le rapport d'une résolution ? Est-il nécessaire, seroit-il même régulier qu'il commençât par délibérer sur la première avant de délibérer sur la seconde ? Dans quelle forme doit-il délibérer sur la seconde ?

Telles sont toutes les diverses questions qui naissent de celle générale, laquelle consiste à savoir quel est à l'égard de ce Conseil l'effet de l'acte de l'autre Conseil qui révoque ou change une première résolution.

A l'exception de la dernière, toutes les autres se résolvent par un seul & même principe, le principe constitutionnel qui règle le mode de la formation de la loi, le principe qui tient à l'essence & à la définition de la loi.

La loi ne peut être que la volonté générale, exprimée par la majorité du peuple, ou de ses représentans. Quand le Corps législatif est divisé en deux portions, dont les fonctions sont distinctes, l'une pour la proposition, l'autre pour l'acceptation, il faut le concours & l'accord des deux volontés, l'une pour la proposition, l'autre pour l'acceptation. Ce qui est proposé par la première portion ne peut devenir loi, s'il n'est pas accepté par la seconde portion : ce qui est adopté par la seconde portion ne peut être loi, s'il n'a pas été proposé par la première.

Donc le Conseil des Anciens feroit une loi inconstitu-

tionnelle, ſi, malgré le meſſage qui lui a fait connoître que le Conſeil des Cinq-Cents a révoqué ſa propoſition, il ſe permettoit de convertir en loi une réſolution qui n'eſt plus la volonté de l'autre Conſeil.

Il en ſeroit de même ſi le Conſeil des Anciens ſe permettoit de choiſir entre la première réſolution & la ſeconde qui réforme celle-là, & de convertir en loi la première de ces réſolutions. Elle n'eſt plus la volonté de l'autre Conſeil, dès-lors qu'il l'a changée & modifiée: ſa véritable volonté, ſa ſeule propoſition eſt celle que contient la nouvelle rédaction qu'il a notifiée.

Mais ſi le Conſeil des Anciens ne peut point adopter la réſolution révoquée, ni donner la préférence à une ſeconde, ne faut-il pas que la révocation de la première réſolution lui ſoit notifiée par une réſolution ſur laquelle il puiſſe délibérer? Suffit-il que cette révocation lui ſoit notifiée par un ſimple arrêté portant que la ſeconde réſolution eſt ſubſtituée à la première? Ne faut-il pas au moins que le Conſeil des Anciens commence par rejeter la première, pour délibérer enſuite ſur la ſeconde? Cette marche n'eſt-elle pas même néceſſaire pour l'ordre & la clarté de ſes procès-verbaux?

Vos commiſſions ont penſé qu'une pareille marche, non-ſeulement n'eſt pas néceſſaire, mais ſeroit même inconſtitutionnelle.

D'abord ce ſeroit une choſe très-bizarre que de voir ce Conſeil approuver une réſolution qui en rapporte une précédente. Le Conſeil n'approuve que les réſolutions qui peuvent devenir lois. Une réſolution qui rapporte une loi eſt deſtinée à devenir loi, parce qu'une loi ne peut être révoquée que par une autre loi. Mais une réſolution qui n'a point été approuvée par un décret, n'ayant jamais eu le caractère de loi, ne peut être ſuſceptible d'être rapportée par une loi. Elle tombe par cela ſeul que le Conſeil a notifié qu'il n'y perſiſtoit point.

Pour que le Conseil pût adopter par un décret la résolution qui en rapporte une autre, il faudroit que son président mît en délibération si la résolution sera adoptée ou non. Mettre en délibération cette question, ce seroit supposer que le Conseil est le maître de rejeter ou d'adopter une pareille résolution; ce seroit supposer qu'il peut délibérer sur une proposition retirée, & qui n'est plus la volonté de l'autre Conseil: & il seroit absurde de mettre en délibération la question du oui ou du non, si l'on avoue que le Conseil ne peut point prononcer le non.

La même réflexion s'applique au cas où l'on mettroit en délibération le rejet d'une première résolution réformée par une seconde.

Cette marche, qui seroit inconstitutionnelle ou illusoire, n'est d'ailleurs nullement nécessaire pour l'ordre & la durée des opérations du Conseil. Si un premier procès-verbal a constaté qu'il a été fait une proposition de loi par une résolution, un second procès-verbal constate l'envoi de la seconde résolution qui l'a révoquée ou l'a réformée, & il n'en faut pas davantage pour indiquer la raison pour laquelle le Conseil a gardé le silence sur la première révoquée ou amendée, & n'a statué que sur celle qui changeoit la première.

Vos commissions ont cru cependant se rappeler que le Conseil avoit une fois commencé par rejeter la première résolution avant de délibérer sur la seconde. Il est vraisemblable que la seconde résolution, ne contenant que le titre de nouvelle rédaction, avoit pu donner lieu de douter si l'intention du Conseil des Cinq-Cents n'étoit pas de nous laisser le choix des deux.

On ne peut pas se dissimuler qu'une pareille forme auroit de grands inconvéniens, en ce qu'elle laisseroit au moins un doute raisonnable sur la véritable volonté première, qui doit servir de base à la loi.

Et c'est sans doute cette réflexion qui a déterminé le Conseil des Cinq-Cents à prendre la dernière forme, par laquelle il vous déclare expressément qu'il substitue la nouvelle ré-

daction à la première ; forme qui a paru à vos commissions plus régulière & plus constitutionnelle.

La simple notification faite par un message, de l'arrêté qui opère cette substitution, doit suffire, puisqu'elle ne peut donner lieu de notre part à aucune délibération.

Cette forme est même plus régulière que ne le seroit l'envoi d'une résolution qui en rapporteroit la première. Le Conseil ne doit délibérer que sur des résolutions qui peuvent devenir lois. « Les résolutions du Conseil des Cinq-Cents, » adoptées par le Conseil des Anciens, s'appellent lois » (article 92 de la constitution).

Or, je l'ai déja dit, il n'y a qu'une loi qui puisse être révoquée par une loi.

D'un autre côté, le Conseil des Anciens, qui ne peut pas refuser de souscrire à la révocation d'une première résolution, n'a point à délibérer sur l'acte qui contient cette ratification : & dès-lors il n'est pas nécessaire que cet acte lui parvienne sous la forme d'une résolution ; forme qui n'est propre qu'à ce qui peut être converti en loi par une délibération.

On ne peut concevoir qu'un seul cas où il pourroit y avoir lieu à une délibération ; ce seroit celui où la résolution qui rapporte, ou bien celle qui réforme, se trouveroit nulle en la forme, & renfermeroit le genre de vice qui autorise le Conseil à prononcer, conformément à l'article 97, *la constitution annulle*. Et alors la question à proposer ne seroit pas celle, *Y a-t-il lieu de rejeter ou d'approuver la résolution ?* mais celle-ci uniquement: *La constitution annulle-t-elle, ou non ?*

L'hypothèse du cas où le Conseil auroit déclaré que la constitution annulle seroit la seule dans laquelle le Conseil pourroit se regarder comme autorisé à délibérer sur la première résolution. Alors on pourroit dire avec quelque fondement que la seconde volonté du Conseil des Cinq-Cents ne se trouvant point constatée légalement, elle n'existe pas, & que la première volonté subsistant toujours, elle peut servir

de base légitime à une loi ; &, dans ce cas même, peut-être seroit-il plus convenable aux égards que se doivent les deux Conseils, de surseoir & d'attendre un temps suffisant pour que le Conseil des Cinq-Cents pût déclarer d'une manière plus légale son changement de volonté. Il y auroit toujours un grand inconvénient à convertir en loi une décision sur laquelle le peuple pourroit avoir un doute quelconque sur le point de savoir si la loi est bien véritablement la volonté réunie de la majorité de ses représentans dans les deux Conseils.

Quoi qu'il en soit, hors ce cas qui n'arrivera peut-être jamais, vos commissions ont pensé qu'il étoit impossible que le Conseil permît de délibérer sur la résolution rapportée ou réformée, & qu'il seroit même non-seulement inutile, mais encore inconstitutionnel, soit de délibérer sur le rejet ou l'adoption de la résolution qui rapporte, soit de commencer par rejeter la première résolution qui se trouve réformée par une seconde, puisque le rejet ne pourroit être que le résultat d'une délibération prise sur le oui & le non du rejet, puisqu'une pareille délibération supposeroit la liberté d'un choix qui ne peut pas exister.

On a dit, pour soutenir cette liberté du choix entre la première résolution & la seconde réformatrice, que dès-lors que le Conseil des Cinq-Cents avoit transmis à celui des Anciens une résolution contenant la proposition d'une loi, cette résolution appartenoit au Conseil des Anciens.

Mais cette objection n'est qu'une pure pétition de principe.

S'il est vrai, ainsi que le pensent vos commissions, que le Conseil des Cinq-Cents conserve toujours le droit de retirer, réformer, amender la résolution qu'il vous a présentée, tant qu'elle n'est point convertie en loi ; s'il est vrai de dire que le Conseil des Anciens feroit un acte inconstitutionnel, s'il se permettoit de convertir en loi une résolution retirée ou amendée par l'autre Conseil, il est évident que la résolution qui a été présentée au Conseil des Anciens, ne lui appartient qu'en ce sens, qu'il peut la rejeter ou l'adopter, tant qu'elle n'est point retirée ni

amendée ; & qu'elle ceſſe de lui appartenir au moment où elle eſt anéantie, ſoit parce qu'elle a été retirée entièrement, ſoit parce qu'elle a été corrigée par une ſeconde qui la remplace. C'eſt donc une pure pétition de principe, de vouloir fonder le droit du Conſeil des Anciens ſur les deux réſolutions, & le choix qu'on lui propoſe, ſur cette idée qu'elles lui appartiennent, puiſque c'eſt évidemment décider la queſtion par la queſtion même.

C'eſt ſur ces réflexions ſimples que vos commiſſions ont fondé l'avis qu'elles vous propoſent ſur les deux queſtions qui ſont communes aux deux hypothèſes qui ont été ſoumiſes à leur examen.

Elles eſtiment, 1°. que le Conſeil des Cinq-Cents a eu raiſon juſqu'ici de ſe regarder comme autoriſé à retirer ou amender les réſolutions qu'il nous a préſentées ;

2°. Que la conſéquence néceſſaire de ce principe eſt que la réſolution retirée, ou celle qui a été amendée par une ſeconde, n'exiſte plus ; que cette première réſolution ne peut plus ſervir de baſe à une loi qui ne ſeroit plus la volonté commune des deux portions du Corps légiſlatif ; qu'il ſeroit non-ſeulement inutile, mais même inconſtitutionnel, de mettre en délibération la première, puiſque cette délibération même ſuppoſeroit le pouvoir d'adopter & de convertir en loi une propoſition qui n'exiſte plus, & dès-lors qu'il n'eſt nullement néceſſaire que le rapport ou annihilation de la première ſoit annoncé dans la forme d'une réſolution.

Au ſurplus, il ne peut y avoir aucun doute ſur l'effet que doit produire la préſentation d'une ſeconde réſolution qui réforme une précédente, quant aux lectures qui en doivent être faites.

Il eſt hors de doute que la réſolution du 22 germinal, rendue en urgence & réformée le 14 floréal, doit être ſoumiſe à deux nouvelles lectures de l'expédition reformée ; & que celle du 16 germinal, réformée le 7 floréal, doit être ſoumiſe à trois nouvelles lectures ſur l'expédition réformée.

La constitution veut impérieusement que toute résolution prise dans la forme d'urgence, ou prise dans la forme constitutionnelle, soit soumise, la première à deux lectures, la seconde à trois.

Les lectures, qui ont été faites de la première rédaction, ne sont point la lecture de la véritable & unique proposition que vous pouvez convertir en loi. Mais, à cet égard, vous êtes parfaitement en mesure. Il a été fait une première lecture de l'une de ces nouvelles rédactions, & deux lectures de l'autre; il ne sera donc plus question que de faire, sur chacune d'elles, une dernière lecture, avant de les rejeter ou de les approuver.

Mais la seconde rédaction de la résolution du 16 germinal vous a-t-elle été présentée dans une forme légale & constitutionnelle? c'est une question particulière qui vous a été présentée, & qu'il me reste à examiner.

Cette seconde rédaction, qui n'a été arrêtée que le 7 floréal, vous est présentée sous la même date de sa première rédaction, qui est celle du 16 germinal, & le préambule n'en rappelle que les trois lectures qui avoient été faites du projet qui avoit été présenté au Conseil des Cinq-Cents par sa commission des finances. On a prétendu que le Conseil des Cinq-Cents auroit dû faire trois nouvelles lectures de la nouvelle rédaction avant de l'approuver.

Pour bien apprécier cette difficulté, il faut commencer par examiner ce que c'est que la forme des trois lectures ordonnées par la constitution, sur quoi elle porte, & quel en est l'objet.

A cet égard, il faut prendre garde que ce n'est point d'une résolution arrêtée aux Cinq-Cents, ou d'une loi décrétée aux Anciens, mais du projet de résolution, ou de la proposition de la loi, que notre constitution, bien différente de celle anglaise, ordonne trois lectures. L'article 77 dit, à l'égard du Conseil des Cinq-Cents: « Aucune propo-» sition ne peut être délibérée ni résolue qu'en observant » les formes suivantes: il sera fait trois lectures de la pro-

» position ». Vous savez, représentans du peuple, que ce terme de l'article 77, *la proposition*, se réfère au sens dans lequel cette même expression a été employée dans l'article 76, c'est-à-dire, *la proposition des lois*, le projet d'une loi, lequel, suivant l'art. 77, ne peut être converti en résolution qu'après qu'il en a été fait trois lectures ; de même que, suivant l'article 91, la résolution ne peut être convertie en loi qu'après trois lectures.

Mais, & c'est ce qu'il faut bien remarquer, il y a une grande différence dans la manière dont les deux Conseils procèdent. Ici nous ne pouvons qu'adopter ou rejeter la proposition qui nous est faite en entier, sans qu'il nous soit permis de la modifier en rien.

Aux Cinq-Cents, au contraire, le projet qui lui est présenté n'est qu'une indication de la matière sur laquelle il s'agit de délibérer, une première base de la résolution qu'il s'agit d'arrêter. Le projet se discute, se réforme, s'amende, d'après la discussion ; & la résolution arrêtée n'est que le résultat des articles adoptés, rejetés, réformés ou ajoutés.

De là une première conséquence : on ne considère point en définitif si la résolution arrêtée est plus ou moins conforme au projet qui avoit été présenté ; & l'on ne seroit pas fondé à prétendre la résolution nulle, lorsque l'on y trouveroit des décisions différentes du projet, ou même lorsqu'elle se trouveroit totalement différente dans ses bases & ses principes, sous prétexte qu'il n'auroit pas été fait trois lectures de cette résolution. La raison en est évidente : c'est que la loi ne demande pas trois lectures *de la résolution*, mais du *projet* sur lequel il faut délibérer ; & que ce n'est que pour la maturité de la délibération, que la constitution veut trois lectures du projet qui la provoque. C'est ce que vous avez solemnellement jugé au sujet d'une résolution du 5 floréal sur l'organisation de la trésorerie nationale. L'une de vos commissions, par l'organe de notre ex-collègue *Dupont*, vous avoit proposé de déclarer que la constitution annulloit, attendu, disoit-on, que la résolution se trouvoit

essentiellement différente du premier projet, & qu'il n'avoit pas été fait trois lectures de cette résolution. Vous avez rejeté ce système, sur ce fondement que la loi n'ordonne pas trois lectures de la résolution, mais trois lectures du projet qui a donné lieu à la résolution, & qui peut être corrigé & amendé par suite de la discussion.

Le même principe s'applique encore évidemment au cas où le Conseil des Cinq-Cents juge à propos d'amender, par une nouvelle rédaction, une résolution arrêtée, mais qu'il ne vous a point encore adressée. Il est évident qu'il n'y a toujours ici qu'une reprise & une prorogation de la discussion sur le premier projet; & qu'il suffit, pour la régularité de l'opération, que ce projet, qui a subi toutes les espèces d'amendement, ait été lu trois fois.

Toute la difficulté se réduit donc à ce seul point de savoir s'il y a une raison de différence dans le cas où, comme dans notre hypothèse, le Conseil des Cinq-Cents juge à propos d'amender, par une novelle rédaction, une résolution qu'il vous a déja envoyée par un message.

Mais il a paru à vos commissions que la solution de cette question ne dépendoit encore que de la première de celles que j'ai déja discutées. Le Conseil des Cinq-Cents, tant qu'il n'est point intervenu un décret de rejet ou d'approbation de la résolution qu'il vous a présentée, conserve-t-il le droit de la réformer? Cette résolution continue-t-elle de lui appartenir par la faculté qu'il conserve de l'amender?

S'il a cette faculté, la proposition qui lui est faite de faire cet amendement, n'est qu'une reprise de la discussion qui s'étoit ouverte sur le premier projet lu trois fois. La nouvelle rédaction n'est qu'un amendement de ce projet. Pourquoi cet amendement exigeroit-il une forme différente de celle par laquelle s'opèrent toutes les autres?

De quoi exigeroit-on, en pareil cas, trois nouvelles lectures? Ce ne seroit pas certainement de la nouvelle rédaction: car la constitution n'exige point trois lectures de la résolution arrêtée, mais trois lectures du projet sur lequel elle est arrêtée.

Ce seroit donc des amendemens qui occasionnent la nouvelle rédaction, que l'on voudroit exiger trois lectures. Mais la proposition d'un amendement n'est qu'une opinion dans la discussion du projet; elle n'est qu'un incident de la discussion : & l'on ne trouvera point, dans la constitution, l'obligation de lire trois fois toutes les propositions d'amendement qui sont faites sur un projet, ni même les nouveaux projets qui peuvent être substitués par amendement.

Nous devons être rigoureux observateurs & défenseurs de la constitution; c'est notre mission spéciale; c'est le premier de nos devoirs : nous nous opposerons toujours aux plus légères infractions que l'inadvertance auroit pu occasionner dans les opérations du Conseil des Cinq-Cents; mais nous ne nous permettrons point de suppléer des nullités que la constitution ne prononce point, & de substituer, par la subtilité du raisonnement, des formes minutieuses & arbitraires aux règles sacrées que nous devons maintenir.

Telles sont, représentans du peuple, les observations que vos commissions ont cru devoir vous présenter sur les difficultés qui ont été présentées à cette tribune le 16 de ce mois. J'ai peut-être donné à ces réflexions plus d'étendue que la nature des questions ne paroissoit l'exiger, & que la nécessité de fixer une bonne fois les principes & notre marche peut seule excuser.

Je me résume. Il nous a paru que toutes les difficultés qui avoient été présentées le 16 à cette tribune, devoient disparoître à la clarté de ces deux grands principes.

D'un côté, le Conseil des Cinq-Cents a toujours joui & a dû jouir du droit de révoquer ou de réformer les résolutions qu'il avoit arrêtées, même après qu'il vous les a présentées, tant qu'il n'est point intervenu ici un décret de rejet ou d'approbation.

D'un autre côté, il ne peut exister de loi que d'après la volonté générale du peuple, qui ne peut être exprimée

que par le concours & l'accord des volontés de tous ses représentans dans les deux Conseils. C'est là raison pour laquelle vous ne pouvez faire de loi que sur une proposition du Conseil des Cinq-Cents, qui contienne son consentement ; & ce seroit faire une loi sans son consentement, contre son consentement, que d'en prendre pour base une volonté révoquée, ou réformée. La première volonté tombe d'elle-même par l'usage qu'a fait le Conseil des Cinq-Cents de son droit de réformer la première résolution ; & la seconde est la seule matière qui puisse rester à votre délibération. L'acte, qui constate la rétractation de la première volonté du Conseil des Cinq-Cents, ne peut être soumis à la forme d'une résolution, puisqu'il n'est point susceptible d'une délibération qui la puisse convertir en loi. Mais la nouvelle rédaction qui vous est présentée de la nouvelle proposition de la loi, est incontestablement soumise à la forme des lectures qu'exige la constitution.

Par ces considérations, vos deux commissions sont d'avis unanime qu'il y a lieu de passer à l'ordre du jour sur les difficultés qui ont été proposées à cette tribune le 16 de ce mois.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Prairial an 6.